

推进农村基本公共服务均等化的财政政策建议

任佳宝

(厦门大学经济学院,福建厦门 361005)

摘 要:“十五”时期以来,政府不断加大对农村基础设施建设的投入,农村有了很大的改观,由于历史欠账太多,与城市相比,与农民实际需要相比,还有相当大的差距,农村公共需求全面快速增长与公共服务供给匮乏矛盾突出,需要通过逐步实现基本公共服务均等化来实现。如何增加农村公共服务产品供给,推进城乡公共服务均衡发展,本文分析现阶段我国农村公共服务均等化方面存在的问题,提出推进农村基本公共服务均等化的财政政策建议。

关键词:农村;公共服务均等化;财政政策建议

中图分类号:F812.45

文献标识码:A

文章编号:1671-8089(2010)03-0019-02

党的十七届三中全会明确指出,到2020年,农村改革发展一项基本目标任务是:城乡基本公共服务均等化明显推进,农村文化进一步繁荣,农民基本文化权益得到更好的落实,农村人人享有接受良好教育的机会,农村基本生活保障、基本医疗卫生制度更加健全,农村社会管理体系进一步完善^[1]。随着我国经济社会的发展和转型,政府不断加大对农村公共服务的投入,取得了不小成就。但是农民群众劳有所得,学有所教,病有所医,老有所养,住有所居已成为现阶段广大农民群众的迫切需求,如何在增加社会公共产品供给的同时,积极推进城乡基本公共服务均等化,破除城乡二元结构,统筹城乡发展,已是今后一个时期政府必须高度关注的问题。

一、农村基本公共服务供给不足的原因

相当长时期以来,我国实行非均衡的城乡公共服务供给制度,农村公共服务供给主体严重缺位,农村公共产品不仅总量短缺,供求结构不合理,而且层次和优化度不高,总体功能效率较低,城乡供给不均等的问题相当突出。

1、农村公共服务供给不足难以有效解决农民的实际需求。新中国成立后,为了加速实施工业化,我国实行了“城乡分割”的二元结构体制,以农补工,重城轻乡、优先发展城市贯穿于国家政策制定和实施的全过程,形成了偏向城市的公共服务供给体制,政府对农村公共服务的投入相对较少,其供给成本主要是通过农业税收和制度外筹资的办法解决^[2]。由于长期总体供给不足,结构不合理,农村可持续发展的公共服务供给严重短缺,农民难以获得公共医疗、义务教育、最低保障等基本公共服务,基层政府也无法满足农民对公共服务多样性的需求,长此以往,影响并制约了农村经济社会的发展。

2、公共财政支出政策不合理,农村公共服务总体供给不足。基本公共服务均等化是财政的基本目标之一,中国的基本公共服务不均等与各级政府的财政能力直接相关,公共财政能力在城市和农村之间存在较大差距。目前财政支出的分配过程中存在着重城市、轻农村的问题,对农村基本公共服务的财政供给严重缺乏,导致农村的基本设施建设严重落后,财政支农的力度与农民的要

求相差很大,特别是西部欠发达农村,农民的基本生活条件还没有得到解决。比如2005年整个公共财政支出3.16万亿元,但其中用于“三农”的支出只占8%,并且还包括了对农村水利、修路的支持资金,因此真正用在农民身上的财政不到4%^[3]。公共财政在农村教育、医疗、社会保障等公共服务方面的投入比城市更少。

3、财政转移支付目标错位,短期行为替代了长期目标。建立财政转移支付制度的目标之一,是调整弥补公共产品的外溢性造成的地方政府提供公共产品的支出与收益之间的不平衡,逐步实现城乡之间基本公共服务均等化。但从我国长期实践来看,特别是改革开放后,虽然政府对农村的公共投资有所增加,在大量的农村公共物品需求中,财政转移支付力度仍然很弱,农村面临着公共需求全面快速增长与公共服务供给匮乏的突出矛盾,在财政转移支付过程中,短期行为替代了长期目标,农村基层政府机构臃肿,人员过多,现行的财政只能是“吃饭财政”,是用有限的财政收入维持当前的人头工资和开支,真正用在公共服务项目的长期目标投资,财政资金支持的项目是少之又少。

4、财政转移支付的结构不合理,一般性转移支付比例过低。目前我国公共财政支出主要采用纵向财政转移支付制度,它主要包括两种转移支付形式,即一般性转移支付和专项转移支付。在我国现实的转移支付形式中,真正属于均等化转移支付形式的一般转移支付所占比重很少,只占转移支付总量的10%^[4]。其涉及到农村可持续发展的公共服务供给严重不足,在公共服务供给总量上更无法与城市相比。第五次全国人口资料显示,我国城乡人口的比例大约是36:64,但城市公共卫生资源占全国公共卫生资源的60%以上;农村的社会保障覆盖率只有3%,人均社会保险费的城乡比例是24:1^[5]。

5、中央与地方政府财权与事权划分不清,部分供给主体错位。中央政府与地方政府在其职责范围内,分别提供全国性和地方性基本公共服务。但在实际操作中,中央政府与地方政府责任划分不尽合理,突出表现在基本公共服务供给错位、缺位、事权、财权不对称。乡镇政府的事权大于财政,本应由上级政府提供的财政支出却让下级政府承担。如义务教育、公共卫生、基础设施建设

等,农村税费改革后,在没有足够的中央和省级财政转移支付的情况下,农村基本公共服务的事权主要是由县乡镇基层财政来承担,由于受财力所限和规范化财政的刚性约束,县乡镇政府往往是基本公共服务的直接提供者,没有能力有效生产和供给乡村公共服务,满足日益增长的公共需求。各级政府财权与事权不对称,其结果只能是造成更大的城乡基本服务的不均等化。

二、推进农村基本公共服务均等化的财政政策建议

加快建立健全公共财政制度,明确政府在农村基本公共服务分工和职责的前提下,按照事权与财权相匹配的原则,加快建立以均等化目标的农村公共服务供给制度,将是国家公共财政支出政策的目标和方向。

1、明确公共财政框架下政府对农村基本公共服务的供给责任。公共财政具有公共性、公平性、公益性等特征。基本公共服务均等化是公共财政“公共性”的重要表现。农村公共服务不均等的问题是在我国特定的历史条件下形成的,既有公共服务供给制度和体制不合理的因素,也有基层政府公共服务供给不足的因素。在推进我国农村地区实现基本公共服务均等化的过程中,财政支出必须坚持以人为本,人人平等享受基本公共服务是每一个公民的基本权利,逐步使农村居民享有与城市居民大致相等的公共产品和公共服务。为农村居民提供基本的、相对的、大致均等的公共服务是各级政府的基本责任^①。

2、按照受益原则,合理划分各级政府对农村公共服务的保障范围。作为政府、村集体和农民三位一体的农村公共服务供给体系,按照受益原则,合理划分各自的职责范围。一般来说,受益范围遍及全国的农村公共服务,比如义务教育、医疗卫生、社会保障、重点基本建设等,应由中央政府保障,将支出重心上移,减轻省以下特别是县乡政府的支出压力,受益范围主要是地方的农村公共服务,如基础设施、文化体育、农技推广等一般性基本公共服务,则应由省以下的地方政府提供,中央给予适当的补助。对投资小,受益对象明确但排他成本较高的部分农村公共服务,如小型水利设施,田间道路修建、可采用“一事一议”,以集体为主,受益农民为辅共同协商付费的方式供给。

3、建立以推进公共服务均等化目标的财政转移支付制度。调整完善纵向的财政转移支付制度,引导财力向基层、向农村转移。要继续增加一般性转移支付力度,减少用于竞争性领域的专

项转移支付,设计一套规范化、公式化的横向转移支付制度,形成可持续的农村基本公共服务财政支付机制,解决地区间的财力差异,提高公共财政资金的运行效率,让更多的财政资金投向农村公共服务领域,让农村居民平等地享受到最基本的公共服务。

4、发挥财政资金导向作用,健全农村公共服务多元化供给模式。充分运用财政政策工具,吸引信贷资金和社会资金投向农村公共服务,完善以政府供给为主,民间资本广泛参与的供给机制。各级政府可以利用各种政策安排,鼓励民间资本积极参与农村公共产品服务,补充地方政府供给不足,逐步实现由政府直接提供服务向购买服务的转变,提高政府供给的效率。建立城乡统一的公共服务供给体制,将支农资金全部纳入公共财政保障范围,引入市场机制,财政支持由供方补贴向需方补贴转变,提高农村公共服务供给的有效性,降低政府的用人成本,由“养人办事”向“办事养人”转变,提高政府供给的有效性。

5、加强监督管理,完善农村公共服务绩效评价体系。为改变中央和地方的财力与支出责任不对称现状,按照财权与事权相对称的原则,调整中央与地方政府之间的财权分配格局,健全政府公共服务绩效评价体系,强化各级政府公共服务的责任。在财政部门建立专门的公共服务绩效评价机构,制定农村公共服务绩效评价标准,对全国公共服务绩效评价工作实行统一管理,加强对公共服务决策活动的监督和制约,积极推进城乡基本公共服务均等化。

参考文献:

- [1] 胡锦涛.中国共产党十七届三中全会报告.人民网,2008
- [2] 建立和完善农村公共服务体系课题组.农村公共服务现状、问题及对策[J].中国财政,2008;(17):46
- [3] 廖金萍.我国农村基本公共服务均等化体系建设研究[D].南昌大学,2008.29
- [4] 廖金萍.我国农村基本公共服务均等化体系建设研究[D].南昌大学,2008.30
- [5] 建立和完善农村公共服务体系课题组.农村公共服务现状、问题及对策[J].中国财政,2008;(17):46
- [6] 吴孔凡.农村基本公共服务均等化问题研究[J].中国财政,2008;(21):39-41

(上接第127页)台,是培养研究生专业能力,提高综合素质的重要手段,具有不可替代的作用和十分重要的意义。当然,目前的研究生交流平台还不够完善,在今后的工作和实践中,笔者将对其进行进一步提升和创新,使其为研究生的培养发挥更大的作用。

注释:

① 周玲,闫国华.理工院校文专业研究生学术交流平台的搭建与实施[J].北京理工大学学报,2006,8(3):98

② 杨立敏,安青菊,王亮.论研究生学术交流平台的建设[J].青岛科技大学学报(社会科学版),2006,22(1):111

③ 白明宇,张广军.研究生学术交流体系的构建与实践[J].北京航空航天大学(社会科学版),2009,22:10

参考文献:

- [1] 黄开胜,孟芊.从学术交流看研究生科学共同体培育机制的建立[J].黑龙江高教研究,2003.3
- [2] 刘旭,张国祎.工科研究生教育模式改革趋势的思考[J].教育管理,2009.1
- [3] 田维波,张远英,张萍.基于研究生创新能力培养的学位评价体系及其改进[J].学位与研究生教育,2009.6
- [4] 卢大鹏.搭建学术平台促进研究生科学共同体的形成[J].学位与研究生教育,2008.9
- [5] 杨晓丽.创新研究生培养模式,提高研究生培养质量[J].内蒙古师范大学学报(教育科学版),2009.3